

# HACIA LA FORMACIÓN DEMOCRÁTICA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA ENCAMINADA AL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES URBANOS\*

RAÚL VELÁSQUEZ GAVILANES\*\*

Sin desconocer los avances en lo que se conoce como “política de descentralización territorial”, este artículo explica la imperiosa necesidad de “formar” una política pública que fortalezca a los gobiernos locales de Bogotá como espacios para la construcción de una ciudad más humana, moderna e incluyente.

“Formar” una política pública responde a una nueva concepción del proceso de las políticas públicas, en el que la “agendación”, formulación, implementación y evaluación son momentos que interactúan constantemente, produciendo así la política pública en particular. En otras palabras, el proceso de la política no se explica como la secuencia de fases exclusivas y sucesivas que se agotan en el

tiempo, sino como una interacción constante de “agendaciones”, formulaciones, implementaciones y evaluaciones que adelantan los actores de la política pública al buscar unos objetivos comunes que concitan su acción.

El modelo de la formación de las políticas evidencia la corresponsabilidad entre los miembros del Estado. La política pública no es un asunto exclusivo del gobierno, en este caso el de la ciudad de Bogotá, sino un espacio de encuentro entre las autoridades públicas y los actores beneficiarios y afectados con la política pública. Por ello, el resultado de la formación será el fortalecimiento del Estado y la ciudadanía<sup>1</sup>.

\* Artículo recibido el 28 de septiembre de 2009. Aceptado el 7 de octubre de 2009. Correo electrónico: [raul.velasquezga@urosario.edu.co](mailto:raul.velasquezga@urosario.edu.co)

Este artículo se basa en la actividad investigativa del autor como miembro del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario y en la ponencia presentada dentro de la Mesa de Gobierno, Seguridad y Convivencia del Encuentro de bogotólogos realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá durante el 15 y 16 de noviembre de 2007. El autor agradece a los organizadores de este evento para convertir la ponencia en artículo publicable.

\*\* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en políticas públicas y doctor en ciencia política de la Universidad de Oxford, profesor de Carrera de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de las Universidades del Rosario y miembro del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la misma Universidad.

<sup>1</sup> Para más información sobre la “formación” de las políticas públicas, véase Carlos Gerardo Molina, “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, 2002.

Para justificar la necesidad de formar una nueva política en Bogotá se ha dividido el presente artículo en tres partes. En la primera se argumenta que el contenido de la nueva política debe ser el “fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos” y no la “descentralización territorial”. En la segunda parte se alude brevemente al estado de los gobiernos locales de la ciudad, con miras a establecer los campos de acción aún pendientes de intervención. Finalmente, en la tercera parte, se formulan unas recomendaciones para “formar”, de manera exitosa, la política pública para el fortalecimiento de los gobiernos locales de Bogotá.

### **I. POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL CONTRA POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

El gobierno distrital ha venido promoviendo una política de “descentralización territorial” para consolidar a las localidades de la ciudad. Lamentablemente, la etiqueta “descentralización territorial” ha reducido la capacidad de comprensión del fenómeno local urbano, asimilándolo erróneamente al modelo municipal y distrayendo la atención

de lo que verdaderamente se necesita para consolidar verdaderos gobiernos locales urbanos en Bogotá<sup>2</sup>.

Dos ejemplos concretos reflejan este problema de comprensión. Por una parte, el intento de la administración distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón de otorgarles personería jurídica a las localidades<sup>3</sup>. El excesivo énfasis de la Administración en este punto hace pensar que la ausencia de personería jurídica se considera como una de las variables más importantes que explican la debilidad de los gobiernos locales.

Para el autor del presente artículo, la debilidad de los gobiernos locales se explica por otras variables que pesan más dentro de los sistemas locales, como la carencia de una verdadera distribución de competencias y funciones entre las autoridades centrales y las locales, y la no supresión de las entidades centrales que duplican el accionar de las localidades. Estos dos hechos han impedido que las autoridades locales ganen identidad y se conviertan en necesarias para la ciudadanía.

El segundo ejemplo, que ilustra la confusión que se genera por orientarse hacia una descentralización territorial, se encuentra en las iniciativas que buscan establecer la elec-

<sup>2</sup> Varios documentos producidos por la administración distrital de Bogotá han aludido a una política de descentralización. Véase, Secretaría de Gobierno y Secretaría General de Bogotá, “Política de descentralización”, 12 de octubre de 2005; Secretaría General de Bogotá, “Título VI del Proyecto de Reforma Administrativa”, proyecto de acuerdo presentando por el secretario general al Concejo de la ciudad, para ser discutido en las sesiones extraordinarias del mes de marzo de 2006, mimeo; y Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, “Política de descentralización territorial para Bogotá”, julio 2008, mimeo.

<sup>3</sup> Véase, “Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Administrativa presentado por el Secretario General al Concejo de la ciudad en el mes de marzo de 2006”, pp. 49-54, mimeo.

ción popular de alcaldes locales<sup>4</sup>. Olvidan los proponentes de esta figura que la realidad se ha encargado de demostrar la inconveniencia de otorgarles excesiva autonomía a los alcaldes locales en Bogotá.

Habría que recordar cuando Jaime Castro, un descentralizador por excelencia, argumentaba en la Asamblea Nacional Constituyente la necesidad de elegir alcaldes locales. Su iniciativa fue derrotada por los planteamientos de Augusto Ramírez Ocampo quien, en su condición de exalcalde de Bogotá, convenció a los constituyentes de que la elección popular de alcaldes locales fragmentaría el gobierno de la ciudad. Jaime Castro y un grupo de parlamentarios insistieron en el elemento descentralizador y por ello la Ley 1ª de 1992 les concedió a los alcaldes locales un período fijo para que fueran autónomos una vez seleccionados por el alcalde mayor<sup>5</sup>.

La realidad urbana se encargó de demostrar que Ramírez Ocampo tenía la razón. Al poco tiempo de posesionarse como alcalde mayor de Bogotá, Jaime Castro se percató de la inconveniencia de la figura del período fijo y terminó influyendo para que en el Decreto 1421 de 1993 se estableciera que el alcalde mayor podía remover en cualquier momento a los alcaldes locales y solicitar una nueva terna a la Junta Administradora Local respectiva. Jaime Castro tuvo que convertirse en alcalde mayor para percatarse que hay elementos de

la descentralización territorial que no operan en una ciudad como Bogotá<sup>6</sup>.

Los gobiernos locales urbanos de la ciudad no llegarán a ser municipios porque sus límites territoriales son prácticamente inexistentes. Muchos bogotanos y bogotanas pasan gran parte de su tiempo en localidades diferentes a las que viven, sin reconocer el nombre de la localidad en la que trabajan o residen. Los habitantes de la ciudad se desplazan sobre los territorios de varias localidades sin percatarse que cruzan sus fronteras; ellos se consideran, simplemente, como residentes de Bogotá. Los niños que nazcan en cualquiera de las localidades seguirán siendo considerados como bogotanos.

Por ello, el modelo municipal se aleja de la realidad de nuestras localidades; seguir persiguiendo una descentralización territorial, sin reconocer la complejidad de la ciudad, mantendrá confundidos a los responsables de crear un modelo de gobierno urbano propio para Bogotá, debilitando su producto.

La pregunta que surge es ¿Dónde se originó esta infortunada confusión si la Constitución Nacional no alude al concepto de descentralización territorial en los artículos que regulan el régimen especial de Bogotá (artículos 322 a 327) ni tampoco menciona a las localidades como entidades territoriales (artículo 286)?

<sup>4</sup> Véase Alberto Maldonado Copello, “El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas”, Resumen Ejecutivo preparado para el Proyecto Bogotá Cómo Vamos, Bogotá, 12 de septiembre de 2007, p. 6.

<sup>5</sup> Para más información de este proceso véase, Raúl Velásquez. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, CEJA, 2003, pp. 37-48 y 155.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 155.

El origen de esta confusión se encuentra en la redacción del Decreto 1421 de 1993, particularmente cuando se nombró al Título V de este estatuto como “Descentralización territorial”, extralimitándose el marco constitucional. Hubiera sido más técnico emplear una expresión acorde con el régimen especial dispuesto por la Constitución; por ejemplo “De los gobiernos locales de la ciudad”<sup>7</sup>.

Bogotá requiere un modelo de gobierno local que permita la coexistencia de las autoridades centrales y las autoridades locales. Un modelo que tenga como uno de sus componentes una descentralización especial, estableciendo claras competencias entre las autoridades centrales y las autoridades locales.

Las autoridades centrales serían responsables de los grandes temas de la ciudad, como la movilidad, la administración o regulación de los servicios públicos domiciliarios, la seguridad, el problema de las basuras y residuos sólidos, el posicionamiento de la ciudad en un mundo globalizado, y la generación de sinergias entre el sector público y el sector privado para producir fuentes de empleo y bienestar. Las autoridades locales cumplirían de manera autónoma aquellas funciones acordadas como locales, por ejemplo, el fomento de la cultura, la recreación y el deporte, la administración de los parques locales, y la generación de sinergias para el desarrollo económico local. Este modelo implicaría la necesaria eliminación, o reestructuración, de aquellas dependencias del gobierno central que perderían su competencia.

Pero el modelo de gobierno urbano local que necesita Bogotá no se agota con la descentralización. Éste tiene que articular, de manera creativa, otros esquemas necesarios en el gobierno de una ciudad de la naturaleza de Bogotá, por ejemplo, la desconcentración y la delegación.

La desconcentración ocurre cuando las autoridades centrales de la ciudad crean, a través de nuevos reglamentos, oficinas locales para la prestación de un servicio más cercano y eficiente para los usuarios. La delegación, por su parte, permite que de manera dinámica y flexible las autoridades públicas encarguen a sus subalternos de ciertos temas, cuando las necesidades del servicio público así lo exijan. Si cambia la situación original, el superior podrá recobrar inmediatamente la facultad delegada. En el caso de la desconcentración se necesita una reforma de los reglamentos.

Encontramos en la actualidad casos de desconcentración y delegación en Bogotá. Desconcentración cuando la Secretaría de Integración Social establece subdirecciones locales para la Integración Social en las localidades; o cuando la Secretaría de Educación crea los centros de educación administrativa local, CADEL. Sin embargo, estas nuevas dependencias no se articulan a los gobiernos locales; siguen siendo dependientes de las autoridades centrales que les dan origen. Aceptando que no siempre se requerirá la articulación entre una oficina desconcentrada y la autoridad local, la pregunta que surge es ¿Por qué no pensar en algunos casos esta articulación? O ¿Por qué no

<sup>7</sup> La Ley 1ª de 1992, primer estatuto que reglamentó el funcionamiento de las localidades y que fue derogada por el Decreto 1421, tuvo el cuidado de no referirse a una descentralización territorial.

plantear que ciertos casos de desconcentración específica se establecen como primera fase de un proceso de asignación de competencias autónomas a las localidades?

Con la delegación la situación es diferente. Es de su esencia la posibilidad de recobrar lo delegado en cualquier momento. La delegación siempre será necesaria en una ciudad como Bogotá, pues es una herramienta para atender coyunturas y nuevas realidades. Por ello, el modelo de gobierno local urbano tendrá que incorporar este sistema. El reto sería utilizar, en ciertos casos, a la delegación como una oportunidad para entrenar a las autoridades locales hacia futuros esquemas desconcentrados o descentralizados.

Preguntas que surgen cuando se contempla la necesaria coexistencia de la descentralización, la desconcentración y la delegación dentro de un modelo de gobierno local urbano serían las siguientes: ¿Cómo articular descentralización, desconcentración y delegación para un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales de la ciudad? ¿Cuál es el papel de las juntas administradoras locales frente a las funciones y competencias delegadas y desconcentradas? ¿Son la delegación y la desconcentración esquemas temporales que preparan a las autoridades locales hacia el ejercicio de la autonomía?

La respuesta a estas preguntas debe ser uno de los objetivos del proceso de formación

de la política que aquí se propone; de una política que deje de aludir expresa y exclusivamente a la descentralización territorial y que pase a reconocer, de manera explícita, la imperiosa necesidad de fortalecer unos gobiernos locales urbanos que se ajusten a la complejidad de una ciudad como Bogotá<sup>8</sup>.

Finalmente, la formación de una nueva política para fortalecer a los gobiernos locales también debe revalorar el papel de las autoridades centrales. Los avances tecnológicos permiten atemperar el discurso descentralizador de los años ochenta, cuando se veía a esta figura como la gran solución del Estado central ineficiente y como el mecanismo para incrementar la democracia y la participación ciudadana.

Transcurridas dos décadas, las cosas lucen diferentes. El centro ya no es el enemigo de la eficiencia y se acepta la importancia de tener un centro fuerte para responder a aquellos problemas comunes que aquejan a todos los ciudadanos (movilidad, medio ambiente, de los servicios públicos domiciliarios, seguridad). A esto se suma la cercanía que puede producir el gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para recoger y suministrar información, adelantar trámites y prestar servicios desde lugares apartados y centrales. También se ha descubierto que el centralismo no es sinónimo de antidemocracia. A esto contribuyó la Constitución

<sup>8</sup> Expertos en el análisis de las políticas públicas se han encargado de explicar la importancia y el valor de las palabras en la construcción de fenómenos de política pública; véase por ejemplo a Herbert Gottweis. (2007). "Rethoric in Policy Making: Between Logos, Ethos and Pathos", en Frank Fischer, et ál., eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, Taylor and Francis Group, pp. 244.

de 1991, y sus desarrollos legales posteriores, al establecer nuevos espacios y mecanismos de participación ciudadana<sup>9</sup>.

Así como se ha descubierto una nueva cara de la centralización, también se ha revuelto la descentralización como un esquema que no garantiza por sí solo la democracia y el buen gobierno. La corrupción y la ineficiencia han permeado a las autoridades locales<sup>10</sup>.

Por ello, un modelo integral de gobierno urbano debe contar con gobiernos locales que, además de beneficiarse de elementos descentralizados, desconcentrados y delegados, sean permanentemente acompañados por una autoridad central comprometida con su fortalecimiento y la construcción de ciudad desde lo local<sup>11</sup>.

De lo contrario, la utilidad del gobierno local no será reconocida, demandada y apoyada por los ciudadanos y ciudadanas. Lamentablemente, los gobiernos locales de Bogotá todavía carecen de una identidad propia, debido a la ausencia de una verdadera distribución de funciones y competencias, la duplicidad de funciones existente entre las autoridades centrales y locales y la fragmentación y ato-

mización del gasto social local en múltiples proyectos que no alcanzan a construir ciudad, sino a favorecer los intereses de unos pocos.

## II. BREVE BALANCE DEL ESTADO ACTUAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Precisada la necesidad de formar participativamente una política que fortalezca y le dé identidad a los gobiernos urbanos locales de Bogotá, a continuación se presentará un breve balance sobre el estado en el que se encuentran estos gobiernos locales, comenzando por reconocer los siguientes avances:

- Existe un proceso de creación de gobiernos locales gracias a la creación de las autoridades locales en la Constitución de 1991 y las reglamentaciones que permitieron su inicio, como la Ley 1ª de 1992, posteriormente modificada por el Decreto 1421 de 1993 y los acuerdos 2 y 6 de 1992. Si bien estas primeras reglamentaciones no son perfectas, ofrecen una realidad sobre la cual trabajar.

<sup>9</sup> Un ejemplo de participación ciudadana liderado por una autoridad central es el proceso seguido por el Ministerio de Educación para expedir y actualizar el Plan Decenal de Educación. Véase el Decreto 1719 de 1995 y la información consignada en <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/channel.html>; otro ejemplo sería el liderado por el Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá para la construcción participativa de los lineamientos de política social para Bogotá. Véase Adriana Delgado Gutiérrez. (2002). "Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local: resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá". Ponencia presentada dentro del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11.

<sup>10</sup> Véase Velásquez, Raúl, Ob. cit., pp. 67-92.

<sup>11</sup> Para un interesante artículo en el que se expone la vigencia de los principios centralizadores en estructuras complejas de organización pública, véase Edgar Morin. (2004). "¿Podemos reformar la administración pública?", conferencia presentada dentro del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov., mimeo.

- La creación de una Subsecretaría de Asuntos Locales durante la primera Alcaldía de Antanas Mockus fortaleció este proceso de consolidación de gobiernos locales, mal llamado de descentralización territorial.
- Los esfuerzos de modernización de la planeación local, incluido el Acuerdo 13 de 2000, han acercado a los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones locales<sup>12</sup>.
- En ciertas ocasiones se ha enriquecido el proceso de selección de alcaldes locales con procedimientos meritocráticos, especialmente durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus.
- Los esfuerzos por racionalizar y cualificar la ejecución de los recursos locales se vieron complementados por la creación de las unidades de ejecución local, UEL. Si bien estas dependencias están todavía en proceso de invención, no se puede ignorar que gracias a ellas se frenaron gastos en obras conocidas como elefantes blancos.
- A lo largo del proceso la gran mayoría de localidades han mejorado la infraestructura física de donde se asientan sus autoridades.
- La producción, durante el gobierno del alcalde Garzón, del primer documento de política pública de descentralización. Pese a los inconvenientes que genera su título

por las razones ya expuestas en este escrito, se trata de la primera administración de la ciudad que se preocupa por darle un manejo integral al problema.

- La formulación y presentación de una reforma administrativa que contemplara una propuesta de distribución de competencias y funciones entre las autoridades centrales y los gobiernos locales. La propuesta era perfectible y, aunque falló, sentó un precedente que no puede ser ignorado por gobiernos posteriores.
- La delegación a los alcaldes locales de ciertas funciones para ser contratadas directamente, sin necesidad de acudir a las UEL: ambiente, cultura, industria y turismo, desarrollo económico y gobierno<sup>13</sup>. Esta delegación es una apuesta por los gobiernos locales. Lo importante es que se acompañe de lineamientos de política pública en cada sector delegado para evitar el gasto de poco impacto.

El listado anterior deja en evidencia los avances que se han registrado dentro de un proceso de creación y fortalecimiento de los gobiernos locales. Sin embargo, este proceso ha sido incipiente; por estar pensando exclusivamente en descentralización territorial y carecer de una visión integral de lo que debe ser un modelo de gobierno local urbano, ha venido creciendo una deuda con la ciudad.

<sup>12</sup> El Acuerdo 13 le dio estabilidad al proceso de planeación local evitando que cada alcalde mayor le introduzca cambios según sus preferencias. Para fortalecer la planeación se puede reglamentar el Acuerdo 13; lamentablemente, este acuerdo no ha sido reglamentado por ningún alcalde mayor. Para cambiar el proceso se requiere ir al Concejo y modificar el acuerdo.

<sup>13</sup> Véase, Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 612 de 2006.



De no enfrentarse este tema, los intereses de la deuda seguirán subiendo y los avances registrados perderán vigencia. Veamos los principales problemas que hoy se enfrentan en materia de gobierno local urbano:

1. Los gobiernos locales de la ciudad no tienen una identidad propia que los haga necesarios a sus habitantes dentro de un proceso general de construcción de ciudad, situación que se explica por:
  - La ausencia de una auténtica distribución de competencias que permita saber con claridad las razones por las cuales los ciudadanos del común deban acudir a ellos. Por el contrario, el Acuerdo 6 de 1992 estableció una cláusula general de competencias que estimula la ambigüedad, la duplicidad y las inversiones de bajo impacto.
  - La carencia de mecanismos efectivos para la coordinación entre los esquemas desconcentrados, delegados y descentralizados. Los consejos de gobierno local no alcanzan a tener el poder vinculante suficiente para producir tal coordinación.
  - El sinnúmero de competencias otorgadas mediante el Acuerdo 6 de 1992 atomizó el gasto local y distrajo a los

alcaldes locales de su función más importante: las funciones de policía encaminadas al cumplimiento de las normas básicas para vivir en comunidad y crecer como ciudad. El alcalde local se convirtió en un agente de múltiples, pero atomizadas posibilidades para el desarrollo. La administración central concentró sus energías en fortalecer esta parte, pero se ignoró que lo policivo es quizá la función más importante desde donde el gobierno local puede construir ciudad<sup>14</sup>.

2. El tamaño de algunas localidades, en particular Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Suba, impide que el gobierno local sea más cercano a sus ciudadanos.
3. La debilidad institucional en materia de plantas de personal. Lastimosamente el artículo 93 del Decreto 1421 estableció un sistema de traslados de personal de funcionarios hacia las localidades que ha impedido la conformación de plantas de personal fuertes y estables. Por otra parte, temas esenciales están bajo la “responsabilidad” de contratistas bajo la modalidad de prestación de servicios, esquema que rompe la noción de jerarquía y servicio público.

<sup>14</sup> Para un estudio sobre las deficiencias en la inversión local y la atomización de la inversión, con el consiguiente resultado de bajo impacto, véase Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Dirección de Estudios en Investigaciones. (2005). *Perfil de la inversión local en Bogotá durante el 2005*, Bogotá. Para más información sobre el rezago en el cumplimiento de funciones policivas véase Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Administrativa presentado por el secretario general al Concejo de la ciudad en marzo de 2006, pp. 39-39, mimeo.



4. Las juntas administradoras locales no representan la totalidad del territorio local. Esta afirmación no desconoce que los ediles son representantes políticos y que los partidos políticos se ha fortalecido. El problema radica en que hay barrios de las localidades que no están representados en la Jal, porque el sistema actual establece que los ediles se eligen en una circunscripción general con el resultado de que terminan en la práctica representando pequeños territorios, pero no a la totalidad. Los efectos de una circunscripción general se evidencian cuando los estudios demuestran que la inversión local se concentra donde están los electores de los ediles<sup>15</sup>. Acudir a circunscripciones electorales más pequeñas y uninominales garantizaría una representación electoral equitativa desde el punto de vista territorial y de la inversión de los recursos.
5. El rol que debe jugar un edil dentro del proceso de construcción de ciudad todavía no es claro. Esto se deriva tanto de la ausencia de claras y precisas competencias para las juntas administradoras que integran, como de las carencias de un estatuto del edil que permita el mejor cumplimiento de funciones como el control político. Se podría pensar la asignación de nuevas responsabilidades.

Por ejemplo, la asignación a los ediles de mayores funciones para el control político tanto de los aspectos policivos, de los sectores desconcentrados y de las funciones descentralizadas, y establecer mecanismos para que ellos rindan cuentas de sus nuevas funciones.

6. La desarticulación entre los procesos de planeación y presupuestación. La planeación es un proceso semiparticipativo acompañado de conflictos innecesarios entre los consejos de planeación local y las juntas administradoras locales. La presupuestación es un proceso que se decide entre juntas administradoras, alcalde local y unidades de ejecución local, el cual es amparado por la ambigüedad de lo acordado en el Plan de Desarrollo<sup>16</sup>.
7. El proceso de selección del alcalde local todavía está por inventar. Nuevas alternativas, que no sea necesariamente la elección popular, están por explorarse de tal manera que se eviten los largos períodos de interinidad en aquellas alcaldías locales donde se remueve un alcalde local y se solicita una nueva terna a la Junta Administradora Local. No deja de parecer interesante la idea expuesta en algunos eventos para que sea el alcalde mayor quien elabore la terna, y la respectiva

<sup>15</sup> Véase Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. (2007). "Estructuras, incentivos y resultados de descentralización de Bogotá: una exclusión por la democracia reciente", Bogotá, mimeo.

<sup>16</sup> Véase, Raúl Velásquez Gavilanes, María Andrea García y Sonia Fiscó. (2003). "Análisis del proceso de presupuestación local 2001: localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe", en *Papel Político*, No. 15, diciembre, pp. 45-69; y Raúl Velásquez, et ál. (2004). "El acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: recomendaciones de política pública", en *Revista Universitas*, No. 108, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, diciembre, pp. 449-599.

Junta Administradora Local quien escoja el alcalde local.

### III. ¿QUÉ PODEMOS HACER PARA SUPERAR EL DÉFICIT EXISTENTE EN MATERIA DE GOBIERNO URBANO Y GENERAR UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE FORTALEZCA Y LES DÉ IDENTIDAD A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA CIUDAD?

Se sugiere un proceso de formación política pública integrado por seis componentes.

1. Un nuevo contenido de política pública que debe ser el fortalecimiento y la identidad del gobierno local urbano, dándole a la descentralización el lugar que se merece entre otras figuras como la desconcentración y la delegación. El primer paso para formar esta política sería un acuerdo político sobre lo que creemos debe ser el papel del gobierno local, de tal forma que el ciudadano identifique claramente cuándo y para qué debe acudir a las autoridades locales. La duplicidad de funciones y la fragmentación de gastos niegan este proceso. Los gobiernos locales, entonces, deben tener claras competencias descentralizadas y autónomas y deben también articularse con la desconcentración y la delegación.
2. Para precisar la finalidad y los objetivos de los gobiernos locales se recomienda realizar un ejercicio participativo de prospectiva que permita ponernos de acuerdo con los escenarios probables y posibles del gobierno local urbano, y con la definición de objetivos que pueden ser “cambiantes pero convergentes”<sup>17</sup>.
3. Debemos aplicar un modelo de “formación” de política pública en donde se abandone la creencia de que la política pública tendrá que cumplir el ciclo de “agendación”, formulación, implementación y evaluación, y se acepte que la política se conducirá bajo un proceso continuo de pequeñas agendaciones, reformulaciones, implementaciones y evaluaciones que la van formando. Lo importante, bajo este modelo de formación, es que haya una finalidad y unos objetivos hacia los que converjan las acciones de los actores participantes<sup>18</sup>.
4. La política se deberá “formar” a través de una racionalidad comunicativa. Es decir, a través de un proceso que fomente y recoja el diálogo de saberes entre técnicos, políticos y actores involucrados con el presente y el futuro del gobierno local<sup>19</sup>. Hasta ahora, el enfoque ha sido de corte tecnocrático. Se debe invitar a concejales, ediles, parlamentarios, funcionarios, ciu-

<sup>17</sup> Tomás Miklos y Ma. Elena Tello. (2003). *Planeación prospectiva: una estrategia para el desarrollo del futuro*, México, Noriega Editores, pp. 74-75. La frase “objetivos cambiantes pero convergentes”, es de Molina, Carlos Gerardo. (2002). “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”.

<sup>18</sup> Para más sobre el proceso de formación véase Molina Carlos Gerardo, Ob. cit.

<sup>19</sup> Para más información sobre la racionalidad pragmática véase André-Noël Roth Deubel. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, pp. 88-105.

dadanos, académicos, a dialogar sobre la finalidad, las funciones por distribuir y, en general, sobre el contenido de la política pública.

5. El proceso de política que se propone debe priorizar los temas más importantes que se deben intervenir. En materia de gobierno local no se pueden intervenir todos los factores a la vez. Para esto se recomienda un ejercicio participativo de definición de los componentes del modelo de gobierno local y seleccionar los que se consideren más influyentes para la consolidación del modelo.
6. Finalmente, la “formación” de una política para el fortalecimiento y la identidad de los gobiernos locales de Bogotá, bajo una racionalidad comunicativa y a través de un ejercicio de prospectiva, sólo es posible a través de un mecanismo recientemente creado en el Distrito: el Sistema Distrital de Participación Ciudadana a que alude el Decreto 448 de este año. En este sentido la Secretaría de Gobierno, el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal y el Observatorio de Participación y Descentralización se convierten en los responsables del proceso de formación. Pero los ciudadanos podrán contribuir y vincularse al proceso a través de los espacios cívicos distrital y locales y las mesas de concertación que el Decreto 448 incorpora. No hay que olvidar que lo

que se apruebe en estas mesas tiene poder vinculante.

Las condiciones para la formación de la política pública que aquí se propone están dadas. Hay antecedentes de otros ejercicios participativos en la ciudad que demuestran que es posible realizar este tipo de ejercicio. Por ejemplo, la construcción participativa de los lineamientos de política social para Bogotá y de la política pública distrital de capacidad<sup>20</sup>.

Así mismo, se cuenta con documentos importantes para iniciar el proceso de formación comunicativa de la política pública, como el documento que se elaboró durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón y que ya ha sido retomado por el gobierno del alcalde Samuel Moreno, la exposición de motivos de la reforma administrativa presentada por el mismo alcalde Garzón al Concejo de la ciudad, y el articulado referente a la distribución de funciones y competencias que no fue aprobado por el Concejo Distrital. Todos éstos son insumos muy valiosos para continuar el proceso de desarrollo de las instituciones locales de Bogotá.

## REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local.

<sup>20</sup> Véase la ponencia presentada por Adriana Delgado Gutiérrez dentro del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002 y titulada “Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local: resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá”.

- (2008). "Política de Descentralización Territorial para Bogotá", julio, mimeo.
- Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Dirección de Estudios en Investigaciones. (2005). *Perfil de la inversión local en Bogotá durante el 2005*, Bogotá.
- Delgado Gutiérrez, Adriana. (2002). "Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local: resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá". Ponencia presentada dentro del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.
- Gottweis, Herbert. (2007). "Rethoric in Policy Making: Between Logos, Ethos and Pathos," en Frank Fischer, et ál., eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, Taylor and Francis Group, pp. 237-250.
- Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. (2007). "Estructuras, incentivos y resultados de descentralización de Bogotá: una exclusión por la democracia reciente", Bogotá, mimeo.
- Maldonado Copello, Alberto. (2007). "El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas", Resumen Ejecutivo preparado para el Proyecto Bogotá Cómo Vamos, Bogotá, septiembre 12, mimeo.
- Miklos, Tomás y Tello, Elena. (2003). *Planeación prospectiva: una estrategia para el desarrollo del futuro*, México, Noriega Editores, pp. 74-75.
- Molina, Carlos Gerardo. (2002). "Modelo de formación de políticas y programas sociales", Notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".
- Morin, Edgar. (2004). "¿Podemos reformar la administración pública?", conferencia presentada dentro del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004, mimeo.
- Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Secretaría de Gobierno y Secretaría General de Bogotá. (2005). "Política de Descentralización".
- Secretaría General de Bogotá. (2006). "Título VI del Proyecto de Reforma Administrativa", proyecto de acuerdo presentando por el secretario general al Concejo de la ciudad, para ser discutido en las sesiones extraordinarias del mes de marzo de 2006, mimeo.
- Velásquez Gavilanes, Raúl, García, María Andrea y Fiscó Sonia. (2003). "Análisis del proceso de presupuestación local 2001: localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe", en *Papel Político*, No. 15, diciembre, pp. 45-69.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, CEJA, pp. 37-41 y 155.
- Velásquez Gavilanes, Raúl, et ál. (2004). "El acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: recomendaciones de política pública", en *Revista Universitas*, No. 108, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, diciembre, pp. 449-599.